

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 11LY02325 – 11LY02326

DEPARTEMENT DU CANTAL

M. Clot
Président

M. Rabaté
Rapporteur

Mme Schmerber
Rapporteur public

Audience du 12 juin 2012
Lecture du 4 juillet 2012

26-06-01
C+

Société civile professionnelle
Guillaume et Antoine DELVOLVÉ
*Avocat au Conseil d'État
et à la Cour de cassation*
5, rue Henri de Bornier - 75116 PARIS
Tél. 01 42 88 09 63

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Lyon
(3^{ème} chambre)

 **COPIE**

Vu 1°) sous le n° 11LY02325, la requête, enregistrée le 20 septembre 2011, présentée pour le DEPARTEMENT DU CANTAL, représenté par le président du conseil général en exercice ;

Le DEPARTEMENT DU CANTAL demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1001584 du 13 juillet 2011 par lequel le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé la décision implicite du président du conseil général refusant à la société Notrefamille.com la communication, en vue de leur réutilisation pour un usage commercial, des cahiers de recensement des années 1831 à 1931, et lui a enjoint de procéder à cette communication ;

2°) de rejeter la demande de la société Notrefamille.com devant le Tribunal administratif ;

3°) de mettre à la charge de la société Notrefamille.com une somme de 3 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que le jugement attaqué est entaché d'erreur de droit, car il a écarté à tort l'exception de non lieu opposée par la collectivité ; que la société a varié dans ses sept demandes comprises entre le 16 juillet 2009 et le 1^{er} février 2011, et a saisi le Tribunal sans attendre l'avis

de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA); que la lettre du 18 octobre 2010 adressée au département après l'enregistrement de sa demande au Tribunal constitue une demande nouvelle par rapport à sa demande initiale, qui portait sur les cahiers de recensement de vingt années comprises entre 1831 et 1931, à laquelle la société a renoncé, ce qui prive d'objet le litige; que le jugement, qui n'a pas répondu à l'ensemble des moyens invoqués par le département, est insuffisamment motivé; qu'en effet dans son mémoire du 7 octobre 2010, le département avait exposé les motifs d'intérêt général pertinents qu'il reprend, qui s'opposent à l'autorisation de réutiliser les informations publiques dont la communication est sollicitée, notamment la violation de l'article 35 de la loi du 6 janvier 1978, car le sous-traitant malgache ne présente pas de garanties suffisantes; que Madagascar figure sur la liste des Etats vers lesquels on ne peut transférer des données sans autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en vertu de l'article 68 de la loi, autorisation non obtenue; que le principe de précaution s'oppose à ce que le département accorde l'autorisation, faute de garantie de confidentialité du sous-traitant; que le septième considérant du jugement, qui reconnaît la liberté de réutilisation, est entaché d'erreur de droit, aucun texte ne permettant de statuer ainsi; que l'ordonnance du 6 juin 2005 a transposé la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public, dont l'article 1^{er} exclut des règles du marché les biens culturels, et parmi eux les documents conservés dans les archives; que si l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, issu de l'ordonnance du 6 juin 2005, consacre le droit à la réutilisation des données, l'article 11 de la même loi prévoit un régime dérogatoire qui n'est pas celui du droit à réutilisation, mais implique une possibilité de réutilisation aux conditions fixées et contrôlées par les propriétaires des documents; que la CADA, par avis du 31 juillet 2008, a reconnu la qualification de services culturels aux services locaux d'archives; que le jugement a méconnu l'article 11 de la loi; que l'article 16 de la loi prévoit une licence; qu'à titre subsidiaire, le Tribunal a commis une autre erreur de droit en jugeant que le département ne peut se prévaloir de l'absence de charte nationale ou de règlement interne, au regard des articles 11 et 16 de la loi du 11 juillet 1978, car dans le cadre du régime dérogatoire, les archives peuvent fixer elles-mêmes les règles de réutilisation et ne sont pas tenues de faire droit aux demandes; que le règlement général pour la réutilisation des informations publiques détenues par les archives départementales du Cantal n'a été adopté que le 15 avril 2011, et aucune demande ne pouvait être régulièrement accueillie avant cette date;

Vu le jugement attaqué;

Vu le mémoire, enregistré le 13 janvier 2012, présenté pour la société Notrefamille.com, qui conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge du DEPARTEMENT DU CANTAL d'une somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

Elle soutient que sa demande est fondée sur le droit de réutilisation des informations publiques consacré par l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, qui met l'administration en situation de compétence liée; que selon la CADA, les archives départementales ont la qualité de service culturel; que l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978 n'a eu ni pour objet ni pour effet d'établir une liberté des administrations culturelles pour accueillir ou non une demande de réutilisation, celles-ci devant seulement fixer les modalités de réutilisation; qu'il est constant que les cahiers de recensement de plus de soixante-quinze ans d'âge ont la nature d'informations publiques soumises au droit de réutilisation prévu par l'article 10 de la loi; que leur communication après soixante-quinze ans constitue un droit au sens du I, 1^o, a et du 4^o, a de l'article L. 213-2 du code du patrimoine; qu'en outre, les documents n'ont pas été élaborés dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel et commercial, et aucun tiers ne détient des droits de propriété intellectuelle; que l'avis de la CADA, et la recommandation de la

N° 11LY02325, ...

3

CNIL publiée au journal officiel du 1^{er} février 2011, sont favorables à son projet ; que le présent litige concerne seulement la mise à disposition en vue de réutilisation des cahiers de recensement de 1831 à 1931, et pas les registres paroissiaux ou d'état-civil ; qu'une première lettre de sa part du 16 juillet 2009 concerne les cahiers de recensement de 1801 à 1931 et a reçu une réponse d'attente du département ; que la lettre du 18 janvier 2010 restreint le périmètre à la période 1831 à 1931 et la saisine de la CADA du 29 avril 2010, comme sa demande et ses mémoires devant le Tribunal concernent seulement les cahiers de recensement pour la période de 1831 à 1931 ; que si la lettre du 18 octobre 2010 concerne notamment les cahiers de recensement de 1831 à 1931, elle demande leur mise à disposition, mais pas leur réutilisation ; que la lettre du 4 mai 2010, comme la saisine de la CADA du 30 juillet 2010, sont hors du champ du présent litige ; que la lettre du 18 octobre 2010 réduit le périmètre du droit de réutilisation mentionné le 16 juillet 2009, et aucun non lieu ne devait être prononcé ; que le Tribunal est tenu de répondre aux moyens, non aux arguments, et que le jugement, qui répond aux moyens de défense du département, est suffisamment motivé ; que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit, l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 prévoyant le droit à réutilisation et la compétence liée des services culturels ; que le droit de réutilisation n'est pas subordonné à l'établissement d'un règlement ; que le département ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation, et les prétendus motifs d'intérêt général qu'il invoque ne peuvent légalement lui être opposés ; que l'interprétation par le département de la diffusion publique est erronée au regard des articles 2 et 4 de la loi du 17 juillet 1978 ; que la convention conclue entre le département et la société Coutot-Roehrig, qui lui confie une exclusivité alors qu'elle n'est pas investie d'une mission de service public, est contraire à l'article 14 de la loi ; que le règlement élaboré le 15 avril 2011 par le département est illégal, car il annihile le droit de réutilisation ; qu'elle bénéficie d'une autorisation de la CNIL pour Madagascar ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 21 juin 2012, présentée pour la société Notrefamille.com ;

Vu 2°) sous le n° 11LY02326, la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 20 et 28 septembre 2011, présentés pour le DEPARTEMENT DU CANTAL, représenté par le président du conseil général en exercice ;

Le DEPARTEMENT DU CANTAL demande à la Cour :

1°) d'ordonner le sursis à exécution du jugement susmentionné du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand n° 1001584 du 13 juillet 2011 ;

2°) de mettre à la charge de la société Notrefamille.com une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il invoque les mêmes moyens que dans l'instance n° 11LY02325 et soutient que le sursis à exécution du jugement doit être prononcé, sur le fondement de l'article R. 811-15 du code de justice administrative ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu les mémoires, enregistrés les 27 octobre et 6 décembre 2011, présentés pour la société Notrefamille.com, qui conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge du DEPARTEMENT DU CANTAL d'une somme de 15 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, par les mêmes motifs que ceux invoqués dans l'instance précédente ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public ;

Vu le code du patrimoine ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

Vu l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 ;

Vu le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 12 juin 2012 :

- le rapport de M. Rabaté, président ;

- les conclusions de Mme Schmerber, rapporteur public ;

- et les observations de Me Delvolvé pour le DEPARTEMENT DU CANTAL et de Me Delannoy pour la société Notrefamille.com ;

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre le même jugement et présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Considérant que le 2 mars 2010, le président du conseil général du Cantal a refusé à la société Notrefamille.com la communication, en vue de leur réutilisation à des fins commerciales, des cahiers de recensement des années 1831 à 1931 détenus par les archives départementales ; que la Commission d'accès aux documents administratifs a été saisie le 3 mai 2010 ; qu'en application des dispositions combinées des articles 17, 19 et 37 du décret du 30 décembre 2005 susvisé, une décision confirmative de rejet de la demande par l'administration est intervenue deux mois après la saisine de la commission, soit le 3 juillet 2010 ; que par les requêtes susvisées, le DEPARTEMENT DU CANTAL demande l'annulation et le sursis à l'exécution du jugement du 13 juillet 2011 par lequel le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé la décision du président du conseil général du 3 juillet 2010 ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que devant le tribunal administratif, le DEPARTEMENT DU CANTAL soutenait notamment que la décision en litige était légalement justifiée par différents motifs, dont celui tiré de ce que le transfert des données vers Madagascar ne pouvait garantir la sécurité et la confidentialité des informations, et par les circonstances que l'autorité détentrice n'était pas en mesure de les rendre anonymes et que les personnes intéressées n'avaient pas consenti à leur

N° 11LY02325, ...

5

divulgarion, en violation de dispositions des lois des 6 janvier 1978 et 17 juillet 1978 susvisées ; qu'en omettant de répondre à ces moyens, qui n'étaient pas inopérants, le Tribunal a insuffisamment motivé son jugement ; que, par suite, le DEPARTEMENT DU CANTAL est fondé à en demander l'annulation ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande de la société Notrefamille.com ;

Sur les conclusions du DEPARTEMENT DU CANTAL à fin de non-lieu :

Considérant que le DEPARTEMENT DU CANTAL fait valoir que les conclusions de la société Notrefamille.com à fin d'annulation de la décision du 3 juillet 2010 ont perdu leur objet du fait de la présentation ultérieure par cette société de réclamations, qui auraient provoqué l'intervention de nouvelles décisions implicites de rejet ; que toutefois, ces réclamations n'avaient pas le même objet que celle ayant fait naître la décision du 3 juillet 2010 ; que leur rejet n'a eu ni pour objet ni pour effet d'abroger ou de retirer cette décision ; que, dès lors, les conclusions à fin d'annulation de celle-ci conservent un objet ;

Sur la légalité de la décision en litige :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée par le DEPARTEMENT DU CANTAL à la demande de la société Notrefamille.com ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée : « *Les informations mentionnées dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er}, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre I^{er}. / Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents : / a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre I^{er} ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ; / b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er} dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ; / c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. / L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1^{er}, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre.* » ; qu'aux termes de l'article 11 de la même loi : « *Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux a et b du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents produits ou reçus par : / a) Des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; / b) Des établissements, organismes ou services culturels.* » ; que l'article 13 de ladite loi dispose que : « *Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet. / La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.* » ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 34 de la loi 6 janvier 1978 susvisée : « *Le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès. (...)* » ; que l'article 68 de la même loi dispose que : « *Le responsable d'un traitement ne peut transférer des données à caractère personnel vers un Etat n'appartenant pas à la Communauté européenne que si cet Etat assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet. Le caractère suffisant du niveau de protection assuré par un Etat s'apprécie en fonction notamment des dispositions en vigueur dans cet Etat, des mesures de sécurité qui y sont appliquées, des caractéristiques propres du traitement, telles que ses fins et sa durée, ainsi que de la nature, de l'origine et de la destination des données traitées.* » ; que l'article 69 de cette loi ajoute que : « *Toutefois, le responsable d'un traitement peut transférer des données à caractère personnel vers un Etat ne répondant pas aux conditions prévues à l'article 68 si la personne à laquelle se rapportent les données a consenti expressément à leur transfert ou si le transfert est nécessaire à l'une des conditions suivantes : / 1° A la sauvegarde de la vie de cette personne ; / 2° A la sauvegarde de l'intérêt public ; / 3° Au respect d'obligations permettant d'assurer la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice ; / 4° A la consultation, dans des conditions régulières, d'un registre public qui, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation de celui-ci ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime ; / 5° A l'exécution d'un contrat entre le responsable du traitement et l'intéressé, ou de mesures précontractuelles prises à la demande de celui-ci ; / 6° A la conclusion ou à l'exécution d'un contrat conclu ou à conclure, dans l'intérêt de la personne concernée, entre le responsable du traitement et un tiers. / Il peut également être fait exception à l'interdiction prévue à l'article 68, par décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou, s'il s'agit d'un traitement mentionné au I ou au II de l'article 26, par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission, lorsque le traitement garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes, notamment en raison des clauses contractuelles ou règles internes dont il fait l'objet. / La Commission nationale de l'informatique et des libertés porte à la connaissance de la Commission des Communautés européennes et des autorités de contrôle des autres Etats membres de la Communauté européenne les décisions de transfert de données à caractère personnel qu'elle prend au titre de l'alinéa précédent.* » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les informations publiques communicables de plein droit, figurant dans les documents détenus par les services d'archives publics, qui constituent des services culturels au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, relèvent de la liberté de réutilisation consacrée de façon générale par cette loi, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 29 avril 2009 ; qu'il appartient toutefois à l'autorité compétente, saisie d'une demande de réutilisation de ces documents, de s'assurer que cette réutilisation satisfait aux exigences qu'imposent les dispositions de l'article 13 de cette loi qui, s'agissant d'informations publiques comportant des données à caractère personnel, renvoient aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ; que la demande de la société Notrefamille.com portant sur la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel, le DEPARTEMENT DU CANTAL, qui n'était pas tenu de satisfaire cette demande, pouvait, dès lors, légalement lui opposer un refus fondé sur le non respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 ;

Considérant que dans ses mémoires en défense devant le Tribunal administratif, le DEPARTEMENT DU CANTAL fait notamment valoir que le refus implicite opposé à la société

N° 11LY02325, ...

7

Notrefamille.com est justifié par le fait que sa demande ne répondait pas aux exigences résultant des dispositions des articles 34, 68 et 69 de la loi du 6 janvier 1978 ; qu'il ressort des pièces du dossier que la société Notrefamille.com envisageait le transfert et le traitement à Madagascar des données à caractère personnel contenues dans les cahiers de recensement faisant l'objet de sa demande ; que ce transfert est subordonné à une autorisation préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application de l'article 69 précité de ladite loi ; que la société Notrefamille.com ne détenait pas une telle autorisation le 3 juillet 2010, date de la décision implicite contestée ; que la société Notrefamille.com ne peut utilement se prévaloir de l'autorisation de transférer les documents vers Madagascar qu'elle a obtenue de la Commission nationale de l'informatique et des libertés le 24 novembre 2011 ; que, dès lors, le président du conseil général du Cantal était tenu de rejeter sa demande ; qu'il suit de là que les autres moyens invoqués à l'encontre du refus en litige sont inopérants ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Notrefamille.com n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision en litige ; que ses conclusions à fin d'injonction et tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par voie de conséquence, être rejetées ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions du DEPARTEMENT DU CANTAL tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur la requête à fin de sursis à exécution du jugement :

Considérant que dès lors qu'il est statué sur la requête dirigée contre le jugement attaqué, la requête tendant à ce qu'il en soit ordonné le sursis à exécution est sans objet ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 13 juillet 2011 est annulé.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête du DEPARTEMENT DU CANTAL à fin de sursis à exécution du jugement du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 13 juillet 2011.

Article 3 : La demande présentée par la société Notrefamille.com devant le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand et ses conclusions d'appel sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions du DEPARTEMENT DU CANTAL tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au DEPARTEMENT DU CANTAL et à la société Notrefamille.com.

Délibéré après l'audience du 12 juin 2012, à laquelle siégeaient :

- M. Clot, président de chambre,
- M. Montsec, président assesseur,
- M. Rabaté, président assesseur,
- M. Seillet, premier conseiller,
- Mme Dèche, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 4 juillet 2012.

Le rapporteur,

Le président,

V. RABATE

J.-P. CLOT

Le greffier,

M.-L. ALVAREZ

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne et à tous les huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

Pour expédition,
Le greffier,